

Capítulo III. Educación, sociedad y cambio	Título
CTERA - Autor/a;	Autor(es)
Las reformas educativas en los países del Cono Sur: un balance crítico	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2005	Fecha
	Colección
sistemas de enseñanza; reformas de la educacion; cambio social; docentes; asociaciones de docentes; sindicatos; educacion publica; privatizacion; Argentina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
"http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100823014727/8ArC3.pdf"	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



CAPÍTULO III

EDUCACIÓN, SOCIEDAD Y CAMBIO

LA RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN, sociedad y cambio es compleja, ya que presenta gran diversidad de aspectos y dimensiones, y puede ser entendida y abordada desde diferentes lugares y perspectivas. Por ello, resulta aquí conveniente orientar la investigación hacia los horizontes de sentido que resulten ser los más relevantes y significativos para los sindicatos docentes de la región en el actual contexto. De este modo, se considera necesario ampliar las perspectivas que centran sus análisis en los discursos y las acciones del poder hegemónico, describiendo las características generales, las regularidades y las constantes de las políticas neoliberales. Estos análisis suelen reducir o pasar por alto el papel de los sujetos, sectores y movimientos sociales, que han construido y desarrollado espacios de resistencia en este mismo contexto.

Además, en lo desarrollado en los otros capítulos hay elementos suficientes para mostrar la matriz discursiva de la acción política neoliberal. En esta metodología se halla implícita la hipótesis de que la implementación de la reforma educativa no ha sido un proceso lineal y sin obstáculos. Por el contrario, se ha dado como resultado de una serie de luchas entre distintos actores sociales.

Entre esos importantes actores con incidencia en el terreno educativo cabe considerar, sin duda, el papel de los educadores expresados a través del movi-

miento sindical. En este plano se destaca la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, por su tamaño y su tradición de lucha. Una manifestación de esto fue la Carpa Blanca. En la Argentina, la Iglesia Católica también ha sido un actor importante. A ambos se les dedica un apartado en este capítulo.

Del mismo modo, es importante tener en cuenta el carácter federal de la organización política, por lo que es necesario distinguir las distintas posiciones de los gobiernos provinciales.

Por último, y aunque no se analiza aquí, no puede dejar de mencionarse el protagonismo de las estructuras ideológicas neoliberales como las fundaciones Sophía, IERALC y otras.

Con relación a la focalización del objeto de estudio, y más específicamente en lo que hace al período de referencia, el inicio de este proceso está dado por la sanción de la Ley 24.049, llamada Ley de Transferencia, en diciembre de 1991. La legislación jugó un papel fundamental en el proceso de reforma, ya que habilitó fuertemente –desde el punto de vista jurídico, por supuesto– la imposición del modelo de pensamiento neoliberal en el campo educativo. En la Argentina, los antecedentes de este proceso se remontan a la última dictadura, una de cuyas principales acciones en ese sentido fue la transferencia de escuelas del orden nacional a las provincias, realizada en 1978. Este proceso de reforma se fue consolidando a partir de la sanción de un conjunto de leyes. Las principales bases jurídicas⁴² a las que estamos haciendo referencia son:

- Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitarios N° 24.049, sancionada el 6 de diciembre de 1991 y promulgada en enero de 1992.

- Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada el 14 de abril de 1993.

- Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionada el 20 de julio de 1995.

- Pacto Federal Educativo, suscripto el 11 de septiembre de 1994 y convertido en Ley n.° 24.856 en agosto de 1997.

- Reforma de la cláusula constitucional acerca de las leyes de organización y de base del sistema educativo, que debe sancionar el Congreso (art. 75, inc. 19, de la Constitución reformada en 1994).

Por lo planteado, es posible afirmar que en este capítulo se tratará “la relación entre educación, sociedad y cambio en la Argentina, en el marco del proceso de la reforma educativa neoliberal, considerando como inicio del

⁴² Tomado del artículo de Myriam Feldfeber, “Una transformación sin consenso: Apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”.

mismo la sanción de la Ley de Transferencia y tomando como momento final de análisis la crisis de diciembre de 2001”.

La relación entre educación, sociedad y cambio se desenvuelve a través de un conjunto de direcciones. Aquí se pondrá énfasis en el papel jugado por el Estado a través de las políticas educativas. En este sentido, el eje central de la conflictividad política e ideológica estuvo centrado en torno al derecho social de la educación y al papel del Estado en esta. Sobre esta dimensión de la relación sociedad, educación y cambio –desarrollada en el punto 2– se hará la presentación de los resultados obtenidos a partir del análisis de la información empírica. En estos se harán visibles las tensiones presentes a través de los debates, en términos de principios políticos e ideológicos, como de la implementación práctica del proceso de reforma.

1. ESTADO Y DERECHO SOCIAL A LA EDUCACIÓN

Como se planteó *ut supra*, la implementación de la reforma educativa realizada en la Argentina a partir de los inicios de la década de 1990, ha sido el resultado de un proceso de negociación y lucha entre distintos actores sociales. En el transcurso de este capítulo se intentará analizar estos conflictivos procesos en dos sentidos. Por un lado, en términos de debates, posiciones ideológicas y teóricas. Por otro, analizando los distintos hechos y acciones de política que configuran el proceso de implementación de la reforma.

2. DEBATES

En este punto es preciso tener en cuenta que la implementación de la reforma educativa se desarrolló en el marco de un inmenso debate ideológico, el cual tuvo dos momentos de desarrollo en cuanto a sus énfasis, pero no en cuanto a sus núcleos principales. El primero de ellos se dio hasta que fue sancionada la Ley Federal de Educación; el posterior, hasta la crisis de 2001. La agenda de este debate, hasta los inicios de la Carpa Blanca, fue conducido por el Gobierno y secundado por los aparatos ideológicos del neoliberalismo, como la Fundación Sophía, FIEL, etc. La Iglesia Católica tuvo una presencia importante como aliada del Gobierno, y desde la oposición el papel predominante le cupo a CTERA.

Algunas líneas del discurso gubernamental

Los lineamientos del discurso gubernamental tuvieron dos componentes que se acumulaban interactivamente. El primero de ellos señalaba que la educación argentina estaba desactualizada y carecía de un marco legal que le per-

mitiese incorporar todos los debates y críticas que se le habían realizado los últimos años. En este sentido, se hicieron eco de un cierto sentido común que se había gestado en torno a la necesidad de transformar la educación. En esta dirección también se sumaba lo que se entendía como las expresiones del discurso progresista. Una parte de ellos había sido protagonista en los debates educativos de los '60 y '70.

El segundo componente giraba alrededor de las profundas modificaciones en el plano de la economía y de la ciencia y la tecnología. El conocimiento y las transformaciones tecnológicas aparecían como el motor de los desarrollos de la globalización. Este hecho no se discutía, más allá de si la mirada era más neoliberal o cepaliana. La caracterización de la educación argentina era que había quedado atrasada con relación a las nuevas exigencias de la globalización. La inequidad fundamental rezaba que niños y jóvenes quedarían fuera de un mundo que se transformaba vertiginosamente. Es importante visualizar que quienes implementaron la reforma educativa desde los cargos ministeriales, en su mayor parte fueron de orientación más cepaliana, y el discurso neoliberal más duro provenía de otras áreas, especialmente de economía. A esto se sumaba la posición privatista de la Iglesia.

En la interacción de estos dos componentes, y motorizada por el protagonismo de los actores que en términos ideológicos expresaban las posiciones neoconservadoras de la Iglesia, neoliberales de los grupos económico hegemónicos en las políticas económicas y cepalianas de los técnicos que se hicieron cargo de los ministerios y que muchos venían de las estructuras del Partido Justicialista, se fueron haciendo hegemónicos los conceptos de equidad, calidad, competencia, autonomía, descentralización, eficiencia, polivalencia, utilidad del conocimiento, etc. En este marco conceptual, el modelo empresarial de las instituciones educativas y los mecanismos de mercado se valorizaron.

Es en este escenario de debate definido por la hegemonía del gobierno de Menen donde se produce la confrontación con los actores.

Las posiciones de los sindicatos docentes

Uno de los puntos más importantes de discusión ha sido el referido al papel del Estado en la dirección pedagógica general y en la garantía del derecho a la educación, en particular sobre las posiciones con respecto a los principios de obligatoriedad, gratuidad, laicidad y el carácter público de la educación.

CTERA sostiene que el proceso de reforma educativa iniciado por los gobiernos neoliberales ha sido determinado por un modelo político y económico que, basado en la aplicación de las reglas del mercado y los principios

del neoliberalismo, ha llevado a los sectores más desfavorecidos de la población a vivir en un estado permanente de injusticia social, exclusión, precarización, pobreza y desamparo. En este contexto, el Estado se ha ido des-obligando en su papel de garante de los derechos sociales mínimos e indispensables para todo ciudadano.

La postura de CTERA se puede sintetizar en los siguientes fragmentos:

“Sostenemos que la Educación es un Derecho Social, y como tal debe ser garantizada y sostenida por el Estado. La Educación Pública sigue siendo el único ámbito para asegurar el derecho para toda la población.

El derecho a la educación implica garantizar el acceso, la permanencia, reinserción y egreso en el sistema educativo para todos los habitantes del país.

Ratificamos para la educación pública los principios históricos de gratuidad, obligatoriedad y laicidad, al servicio de un proyecto popular”⁴³.

La crítica a las políticas neoliberales desde la Confederación surgió cuando el poder que asume el golpe militar de 1976 comienza a instalarlo a fuerza de terror y represión, y se inscribe en la historia de la Confederación, desde donde se inicia, a principios de los años ‘70, la consolidación de un modelo sindical diferente. La crítica, y el llamado a todo el sector docente para construir la resistencia contra el modelo, puede rastrearse también en los diversos documentos de todos los sindicatos de base de la CTERA.

Estas posiciones se expresan con mayor claridad cuando, a principios de los ‘90, en el marco de la democracia formal, comienzan a instalarse las diversas medidas que hacen avanzar la lógica de este modelo en el campo educativo.

En la memoria del año 1993 se plantea una perspectiva crítica del modelo, especialmente en lo que respecta al papel del Estado como garante del derecho a la educación:

“La casi finalización del proceso de transferencia de los servicios educativos a las provincias, así como la promulgación de la Ley de Educación, son dos de los hechos más relevantes producidos por el gobierno y el parlamento nacional. Ambos fueron reiteradamente merecedores de nuestra crítica posición y motivos elocuentes de nuestra lucha junto con la comunidad educativa en su conjunto. Sus consecuencias no se agotan, obviamente, en el acto de la promulgación, y el accionar de CTERA estuvo y estará orientado a preparar estrategias para que sus efectos no terminen en la privatización de la escuela y/o su arancelamiento, tal como lo prevén las directivas del Banco Mundial en las que se fundamentan tanto la transferencia como la Ley Federal”⁴⁴.

43 Tomado de la declaración final del I Congreso Educativo Nacional de CTERA, Buenos Aires, 24 y 25 de febrero de 1997, 17.

44 Tomado de las *Memorias de CTERA*, período 1° de agosto de 1992-30 de junio de 1993.

En 1994 se continúa afianzando la visión crítica y el rechazo, no sólo con relación a las políticas educativas, sino también sobre las decisiones que se van tomado en el campo económico y político, tal como se expresa en las memorias de CTERA:

“Los objetivos esenciales establecen reducir el gasto y fracturar la unidad de concepción dominante en la escuela argentina, que resiste la mercantilización del proceso educativo y se niega a la simple formación de mando de obra barata conforme a las demandas empresariales y los dictados del dios mercado”⁴⁵.

En estas mismas memorias se denuncian claramente los principales elementos que, a juicio del sindicato docente, son los que abonan el terreno para que en el campo educativo se consolide la ideología basada en la desresponsabilización del Estado, en lo referente a la garantía de los derechos sociales y a la fragmentación del sector. Así lo mencionan estas memorias:

“1. La transferencia del sistema educativo nacional a las provincias sin recursos de ninguna naturaleza. Esta decisión ahorró gastos significativos al gobierno nacional (1.300 millones de dólares anuales) y dispersó el reclamo docente...

2. La Ley Federal de Educación no fue reglamentada intencionalmente, a fin de facilitar su implementación parcial, apuntando a convalidar las políticas indicadas. Así, se utilizó la Evaluación de Gestión Educativa como instrumento para demostrar el deterioro de la escuela, descalificar a los docentes y, según se suponía, subrayar el rendimiento y eficiencia de la escuela privada”⁴⁶.

Las propias producciones de las entidades de base de CTERA reflejan esta situación que se advertía desde la Confederación. Se toma como caso la provincia de Santa Fe.

En 1995, en la editorial de la Revista Sindical del sindicato docente de esa provincia (AMSAFE, Rosario), se decía a los docentes:

“En primer lugar, sabemos que uno de los condicionamientos más firmes para los gobiernos provinciales es la reducción del gasto público: ajuste presupuestario, disminución del personal estatal en planta permanente[...] proyecto de reducción de un 15% de los salarios estatales[...] Esta suma de medidas apunta a lo que señalábamos anteriormente, la economía de las provincias está sujeta a los dictámenes del Ministerio de Economía, y la educación, sabemos, rápidamente es variable de ajuste”⁴⁷.

45 Tomado de las *Memorias de CTERA*, período 1° de julio de 1993-30 de junio de 1994.

46 Ib. ant.

47 Tomado de la nota editorial de la revista *Escuela Mta*, Año 3, N° 8, AMSAFE Delegación Rosario, noviembre de 1995.

En el Congreso Educativo Nacional de CTERA en 1997, se planteaba:

“Rechazamos la política neoliberal de destrucción del Estado, que históricamente ha sido garante de derechos sociales y políticos. La misma busca limitar la soberanía del Estado Nacional frente al capital financiero transnacional.

Denunciamos la política de fragmentación social que fundamenta esta inhibición del Estado, consolidando un Orden Político represivo, autoritario, manipulador de la conciencia individual y colectiva, que confía a los mecanismos del mercado la dinámica de la organización social. Este proyecto conduce a la concentración de la riqueza en una creciente minoría, y lleva, por tanto, a la discriminación y exclusión social”⁴⁸.

En el Congreso Educativo de CTERA de 1999 se dijo:

“esta ley es hija del ajuste. Es la promotora de la deserción del Estado. Ha cristalizado en su letra la dictadura empresarial y la normativa del FMI. Contra esta ley no puede haber un solo docente que baje los brazos”⁴⁹.

Vemos así cómo históricamente la CTERA fue poniendo de manifiesto sus principios con relación al papel del Estado en cuanto garante del derecho a la educación. Como síntesis de este aspecto, se transcribe parte del documento⁵⁰ *Lectura crítica de la ley 24.195 o Ley Federal de Educación*, elaborado como aporte para ser debatido en el XXXIX Congreso extraordinario de CTERA.

“La ley no partió de un diagnóstico de la realidad educativa nacional, sus problemas y necesidades. Primó la inusitada urgencia desde el Poder Ejecutivo y los ‘lobbies’ de turno por definir la estructura del sistema educativo en el marco de la reforma del Estado impuesta por el modelo neoliberal imperante y el ajuste estructural que de él se deriva.

El anteproyecto que recibió sanción unánime en el Senado contenía nítidamente la propuesta neoconservadora, pero la fuerte reacción de los docentes, padres y alumnos que pobló las calles durante buena parte de 1992, obligando tras sucesivas negociaciones a su reconsideración en Diputados. La modificación y sustitución de numerosos artículos sólo pudieron poner límites imprecisos a la tendencia privatista y subsidiarista del Estado.

Se plasmaron así, por las presiones de uno y de otro sector, ambigüedades, contradicciones y yuxtaposiciones que se reflejan en la presencia de formulaciones

48 Cardelli, Jorge 1997 *Declaración final I Congreso Educativo Nacional de CTERA* (Buenos Aires) 24 y 25 de febrero, 17.

49 Tomado del discurso inaugural de Marta Maffei (secretaria general de CTERA), en el marco del II Congreso Educativo Nacional organizado por CTERA, Buenos Aires, 25 y 26 de junio de 1999.

50 Este documento para el debate fue elaborado por el equipo de Política Educativa de la Escuela de Formación Pedagógica y Sindical Marina Vilte, CTERA.

que aluden a pares contrapuestos: principalidad del Estado vs. fortalecimiento de los sectores privatistas; gratuidad vs. arancel; trabajo como instrumento pedagógico vs. trabajo como suministrador de mano de obra para las empresas; federalismo vs. fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional”.

Respecto a la responsabilidad del Estado y el derecho a la educación, en este documento también se plantea:

“En lo atinente al rol del Estado, podríamos decir que el texto de la ley se constituyó en un verdadero campo de batalla, en tanto tema central de toda normativa surgida de este gobierno como producto de su modelo de desestructuración del Estado nacional. Surgió del Ejecutivo y de la media sanción del Senado como un proyecto profundamente privatista, que libraba la educación a la lógica del mercado. La movilización de padres, alumnos y maestros posibilitó que desde la Cámara de Diputados se renegociaran cláusulas que frenaran la destrucción de la educación pública. De este modo no se consensuó ni coherentizó un perfil político-educativo para el sistema, sino que resultó un agregado de enunciados que, por su antagonismo, generan un marco ambiguo y propicio para interpretaciones contradictorias [...]

Lo que de todos modos aparece con claridad en la Ley es la tendencia a favorecer el desarrollo del sector privado a través de medidas pedagógicas, organizativas y financieras”

Ahora bien, la denuncia a las políticas de ajuste y al papel del Estado también estuvo acompañada de la defensa de los principios educativos considerados por CTERA como irrenunciables.

Entre los principios más importantes, aparece la idea de una escuela pública, democrática, gratuita y popular, que recupere el protagonismo de los trabajadores de la educación y de todos los sectores de la sociedad que el modelo neoliberal ha excluido en el proceso de reforma como padres, niños, no-docentes, etcétera.

Retomando los principios defendidos por el sindicato en este contexto, se citan los siguientes párrafos para sintetizar la postura al respecto.

“Principios de la Educación:⁵¹

La educación como derecho social se define por su carácter público, en tanto es la educación de todos y garantiza a todos este derecho y en cuanto asume plenamente la función de ser formadora de ciudadanía plena.

[...] la verdadera educación pública debe ser también educación popular. Esta es la perspectiva que da el sentido político-ideológico; es una mirada que interpre-

51 Tomado del documento final del II Congreso Educativo Nacional de CTERA, Buenos Aires, 25 y 26 de junio de 1999, Comisión: “El derecho social a la educación y al conocimiento”, 15.

ta e intenta llevar adelante la óptica del pueblo, de los trabajadores, de los sectores populares [...] los valores sobre los que se sustenta el compromiso social son: la igualdad, la solidaridad, la libertad, el desarrollo sustentable con justicia social, el rechazo a toda forma de explotación y discriminación social y de respeto por los derechos humanos”.

O, al decir de la secretaria general, Marta Maffei:

“Una escuela que se ocupe de las cosas del pueblo. Que también se ocupe de la cosa pública. Una escuela donde los docentes pierdan la inocencia, dejen de pregonar falsas objetividades, y empiecen a entender que el proceso educativo es un proceso profundamente político...”⁵².

Dentro de los principios, resulta fundamental el de la gratuidad de la enseñanza pública. En este sentido, en el documento analizado se pone de manifiesto que la gratuidad es la “llave que vincula el derecho social a la educación con la responsabilidad estatal de garantizarlo”. Según este planteo, “si bien este principio de gratuidad está taxativamente establecido en el texto legal, la posibilidad de ‘fuentes complementarias de financiamiento’ dio lugar para que el propio Poder Ejecutivo se alzara con el primer intento de vulnerar la ley, sosteniendo la necesidad de arancelar los estudios superiores, utilizando la lógica y los argumentos recomendados por el Banco Mundial para ‘recuperar costos’”.

Al iniciarse este apartado se señalaba la existencia de otros actores que tienen posición tomada con relación a este debate. En este sentido, interesa presentar una visión propia acerca del papel que ha jugado la Iglesia en este proceso de reforma.

*El papel de la Iglesia en el proceso de reforma educativa*⁵³

Las conclusiones de este punto surgen del análisis de las revistas del Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC), entidad altamente representativa del pensamiento educativo en la Argentina.

Su militancia activa en el terreno educativo se remonta al comienzo de la construcción del sistema de instrucción pública en la Argentina, alrededor de 1880, y que encuentra en este siglo innumerables espacios donde continuar filtrándose, hasta constituir un accionar panóptico. El carácter sorprendente

52 Discurso de Marta Maffei en el II Congreso Educativo Nacional de CTERA.

53 Aporte elaborado por Myriam Arroyo y Graciela Mandolini, miembros del equipo de investigación constituido para el desarrollo del presente proyecto, egresadas de la Carrera de Posgrado Especialización en Investigación educativa (CTERA-UN Comahue).

de su organicidad se manifestó en el despliegue realizado en el Congreso Pedagógico Nacional, organizado por el gobierno de Alfonsín en 1987, al que volcaron todo su apoyo. En adhesión a este Congreso, las escuelas confesionales realizaban homenajes y actos diversos. Por ejemplo, el realizado a raíz del 10º Aniversario del Congreso Pedagógico Nacional en la Sala Jorge Luis Borges de la Biblioteca Nacional, con la asistencia de la ministra de Cultura y Educación de la Nación. La percepción que dicho sector ha tenido frente al Congreso Pedagógico Nacional fue expresada, con claridad, por la Vicaría Episcopal de Educación de la Arquidiócesis de Buenos Aires, en las palabras del padre Juan Torrella: “¿Cómo olvidar esta gesta cívica? [...] Toda una corriente de vida puesta al servicio del bien común”. Para la Iglesia, en la Argentina el Congreso Pedagógico Nacional fue un “tiempo de gracia”.

Los textos que se suceden reivindican ese evento y su compromiso con la política educativa neoliberal del gobierno. Esto lo hace manifestando su preocupación por la creciente situación de exclusión social.

El 23 de febrero de 2002 se organizó el Diálogo Argentino en la Mesa de Educación. El documento allí presentado por el Consejo Nacional de Educación Católica (CONSUDEC) propone llegar a un acuerdo respecto a cuestiones básicas:

- prioridad
- unidad de sentido
- equidad
- no al ajuste
- relevancia cultural
- la Ley Federal de Educación y los acuerdos del Consejo Federal de Educación.

Respecto al último ítem, textualmente se destaca: “...son los marcos legales de los que no debemos apartarnos para garantizar una educación de calidad distribuida equitativamente. Allí están explicitados los principios para consolidar una política de Estado en materia educativa, que trascienda los cambios de gestión tanto nacional como jurisdiccional”.

Una adhesión de igual tenor se reconoce en la edición del segundo miércoles de abril, bajo el título *Equidad*, donde se argumenta la pertinencia de la Ley Federal al respecto y, para finalizar, detalla que el documento rector, *Educación y Proyecto de vida*, de hace casi veinte años, lo preveía:

“La igualdad de oportunidades educativas, indiscutible como principio, no siempre se da en la realidad. Esto nos obliga a todos a tomar conciencia de que, en el estado actual de nuestra sociedad, la desigualdad educativa constituye una grave injusticia social, porque afecta, no ya a aspectos accidentales del bienestar indivi-

dual, sino a lo más esencial e íntimo de la personalidad, como es su propio perfeccionamiento, y, además, porque condiciona el resto de la vida de muchos compatriotas y hermanos nuestros, dando lugar a nuevas desigualdades sociales que una adecuada educación podría evitar o al menos atemperar. [...] La gratuidad de la educación sistemática constituye un indudable progreso, aunque por sí sola no resuelve el problema de los sectores sociales marginales, ni el de las regiones menos desarrolladas del interior, ni tampoco el de las personas minusválidas: situaciones para cuya solución se requiere un esfuerzo adicional de la sociedad y el Estado, fundado en inexcusables deberes de solidaridad social”.

Quizá sea pertinente preguntarse en este punto si en algún momento la Iglesia tuvo una postura crítica o de oposición a las propuestas educativas emanadas de las instancias nacionales. La transferencia de servicios educativos nacionales sólo se integró de manera crítica a su discurso cuando se aprobó la ley y esta podía afectar sus intereses patrimoniales. Esta decisión mereció una dura manifestación crítica contra el gobierno. La oposición se renueva cada vez que es percibida la amenaza de comprometer el aspecto financiero de sus instituciones. A modo de ejemplo, se cita la edición del segundo miércoles de junio de 2002, bajo el título *No al ajuste*, donde se plantea el disenso respecto a los “anuncios verbales y periodísticos que circulan en cuanto a nuevos ‘recortes salariales’ y ‘ajustes’ en las áreas de educación de las distintas jurisdicciones; si se hiciesen realidad estaríamos —una vez más— perjudicando y amenazando a los que más necesitan”.

“Por esto una vez más reiteramos NO AL AJUSTE. Un NO a que la educación pueda ser gravada por impuestos. Si bien hay quienes aún hablan de subsidio a la Enseñanza Pública de Gestión Privada, no existe tal subsidio. Existe un aporte del Estado a la enseñanza de gestión privada porque es parte del mismo sistema educativo nacional y parte del impuesto que el país cobra a los padres de todos los alumnos por un bien común, la educación. Si hablamos de subsidio, hablamos de una dádiva que se reparte cuando hay fondos. Nosotros hablamos de aporte. Es decir, el dinero que el gobierno invierte para garantizar la posibilidad de que los padres de su patria puedan elegir la educación que quieren para sus hijos.

Tal vez sea el momento propicio para recordar lo que hace tiempo nadie menciona: que enseñanza pública de gestión privada significa disminución de costo a la educación en general, porque en la enseñanza pública de gestión privada el Estado sólo aporta el sueldo del personal docente [...] Es una economía real lo que significa esta enseñanza a nivel jurisdiccional, como lo fue antes a nivel nacional”.

Retomando la pregunta sobre la posible actitud crítica de la Iglesia, es necesario señalar su posición respecto a los Contenidos Básicos Comunes

(CBC) y cómo negoció su modificación. En abril de 1993, el Congreso Nacional aprobó la Ley Federal de Educación N° 24.195. En el marco de sus artículos 53 y 56, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación promovió el acuerdo plasmado en la Resolución N° 26/93 del Consejo Federal de Cultura y Educación, que definió la agenda de discusión federal inmediata para la aplicación de la ley. Entre los temas a tratar estaban los Objetivos y Contenidos Básicos Comunes de los currículos de los distintos niveles y ciclos.

El Consejo Federal de Cultura y Educación elaboró los borradores de los CBC, hecho que determinó una decidida postura de oposición por parte de la Iglesia en torno a cuestiones vinculadas con la formación ética y ciudadana, la formación en valores, la educación sexual, etc. Algunos documentos, como la Carta de los Derechos de la Familia, ponen de manifiesto la perspectiva defendida. A continuación, se puntualizan algunos de los párrafos más elocuentes:

“[...] Los padres tienen el derecho de elegir libremente las escuelas u otros medios necesarios para educar a sus hijos según sus conciencias. Las autoridades públicas deben asegurar que las subvenciones estatales se repartan de tal manera que los padres sean verdaderamente libres para ejercer su derecho sin tener que soportar cargas injustas.

Los padres tienen el derecho de obtener que sus hijos no sean obligados a seguir cursos que no estén de acuerdo con sus convicciones morales y religiosas. En particular, la educación sexual, que es un derecho básico de los padres, debe ser impartida bajo su atenta guía, tanto en casa como en los centros educativos elegidos y controlados por ellos”.

Tras esto, lograron modificaciones importantes desde su punto de vista ideológico, y además siempre se les garantizó los subsidios.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

El proceso de implementación de la reforma puede ser abordado en distintas escalas: nacional, provincial y áulica. Se intentará dar cuenta de las tres, sin agotar en este documento toda la problemática.

Desde el plano nacional se desarrollaron diferentes líneas de trabajo, a los efectos de conducir la implementación global. Entre otros, están el Plan Social, el Consejo Federal como articulación con las provincias, Encuentros Nacionales de Docentes, etc. Entre estos se destaca la revista *Zona Educativa*. Otro aspecto que se aportará en este punto es la imposición autoritaria de la reforma a los docentes y a la comunidad educativa. Desde el punto de vista

curricular, se analizará la política de evaluación y de capacitación. Finalmente, se presentarán casos localizados de privatización educativa.

El lugar de mayor impacto del proceso de reforma fue quizá el *cambio de estructura del sistema*. La obligatoriedad se amplió a diez años, y al tradicional sistema de primaria y secundaria se le interpuso una suerte de ciclo intermedio. Es importante detenerse a describir y analizar el impacto de estos cambios, teniendo en cuenta especialmente el rendimiento de los alumnos y las transformaciones en la organización escolar en el ámbito cotidiano. En este punto se expondrá como caso lo acontecido en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN Y PROPAGANDA OFICIAL DE LA REFORMA: LA REVISTA *ZONA EDUCATIVA*

La revista *Zona Educativa* (ZE) fue una publicación mensual del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación de distribución gratuita, que se remitía directamente a las escuelas de todo el país y de la cual se editaron 35 números, desde marzo de 1996 hasta fines de 1999. Esta publicación correspondió al segundo período presidencial de Carlos Menem, con Susana Decibe al frente del Ministerio de Educación de la Nación, quien fuera reemplazada por Manuel García Solá al final del período (abril de 1999). En ese último año la tirada de la revista tuvo una periodicidad bimestral.

Del análisis de textos seleccionados se desprende la orientación neoliberal de la política educativa. El caso de una entrevista realizada a Juan Carlos Tedesco⁵⁴, siendo director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, deja como síntesis que los actores del proceso de transformación son “las instituciones educativas con el director como líder”. Explicita el rol del director y del supervisor.

El modelo de gestión propuesto es en realidad una descentralización administrativa; lo político, lo económico y lo pedagógico siguen concentrados.

El Dr. Manuel G. Solá, secretario de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, expresó que “ya hay diseñada una política educativa. Es tiempo de profundizar su aplicación”⁵⁵, e hizo un discurso acerca de la importancia de la implementación de la Ley Federal de Educación, refiriéndose en particular al tercer ciclo de la EGB.

⁵⁴ Revista *Zona Educativa*, N° 2, 26 y 27.

⁵⁵ Revista *Zona Educativa*, N° 5, 26 y 27. También se tuvo en cuenta el artículo “El monitoreo: Nueva herramienta para la supervisión”, del mismo número de la revista.

Al igual que Tedesco, señalaba a “la escuela como centro de todos los cambios”; remarcaba la eficacia de la acción escolar y la autonomía institucional en el modelo de gestión. De ese modo, hizo pie en algo que es querido, sentido y deseado dentro de la institución.

En otras notas de la revista, también se insistió en que es la institución educativa la unidad de cambio, “siempre de acuerdo con las particularidades de cada contexto escolar, según posibilidades y recursos de cada establecimiento”⁵⁶.

De ese modo, se instaló el discurso de la calidad de la educación por la vía de la “autonomía”.

En las sucesivas notas editoriales, a cargo de la ministra de Educación Susana Decibe, se fueron abordando cuestiones como el crédito fiscal –en cumplimiento del pacto preexistente (Pacto Federal Educativo)– y políticas educativas para la transformación. Luego, específicamente en los N° 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23 y 24 de ZE, se fueron abordando las cuestiones detalladas a continuación.

Se avanza en nuevos modelos de gestión; se plantea el papel regulador del Estado desarrollando argumentos justificativos del retroceso del Estado.

Se debe cumplir la reforma educativa; se elige el maestro del año (hay un arquetipo de maestro diligente y autogestionario); se marcan diferencias entre gestionar y administrar; vale hacer una buena gestión con pocos recursos; se establece el Concurso Paulo Freire, nominación tramposa que encubre el modelo neoliberal en desarrollo.

A partir de la edición N° 15 (1997) se comienza a desarrollar la profesionalización del docente; el que se capacita, progresa y es bien remunerado.

Se plantea la ética de la responsabilidad: el docente como responsable último de la transformación.

Los textos seleccionados dejan ver la lógica del discurso de la reforma, que se despliega finalmente a lo largo de los cuatro años de publicación de ZE, una lógica que busca penetrar en la conciencia social de la docencia toda y horadar la resistencia que los trabajadores y trabajadoras de la educación oponen a las propuestas neoliberales.

En ese sentido, se sostiene desde este análisis que la estrategia editorial oficial estuvo centrada en el intento de convencer al sector docente de que una participación, con posibilidades competitivas en el mercado de traba-

⁵⁶ En una nota sobre “Descentralización y autonomía”, “Plan Social Educativo”, *Zona Educativa*, N° 6, 10, 20, 21, 22 y 24.

jo, demanda un sistema educativo acorde a los objetivos del nuevo modelo económico.

Se trata del discurso del poder neoliberal, que pretende “reducir la discusión por el papel estratégico que juega la Escuela Pública Gratuita en la sociedad democrática y limitarla a una discusión por una Escuela Pública como el ámbito donde se enseñan saberes anacrónicos o devaluados, que esto es así tanto por su estructura rígida y/o burocrática y sobre todo no competitiva, como por las demandas y pretensiones de los docentes y su visión anquilosada del Estado y la Escuela Pública”⁵⁷.

LOS MECANISMOS DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

La reforma del nivel medio en la provincia de Santa Fe

La reforma educativa de nivel medio de la provincia de Santa Fe, implementada durante el período octubre 2000-junio 2002, se caracterizó por la falta de participación y la inexistencia de mecanismos de consulta reales.

Para analizar ese proceso y obtener esas conclusiones generales, se analizaron los Boletines Oficiales (BO) emitidos por el Ministerio de Educación de la Provincia para acompañar la reforma educativa. En este apartado se pondrá especialmente atención en los aspectos relativos a lo curricular, y a la afectación de los derechos de los docentes como trabajadores de la educación.

En el BO N° 1 (octubre de 2000) se informa la implementación de la transformación educativa en el nivel polimodal; se plantea iniciar un proceso de consulta del Diseño Jurisdiccional de la Educación Polimodal; se comunica que el mismo se ha elaborado teniendo en cuenta el marco legal para la implementación de este nivel: La Ley Federal de Educación, la resolución N° 2536/98 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, que establece los Contenidos Básicos Comunes y Contenidos Básicos Orientados para la Educación Polimodal, y las siguientes resoluciones emanadas del Consejo Federal de Cultura y Educación.

El diseño curricular todavía se hallaba en proceso de elaboración. En cada espacio aparecía una yuxtaposición de contenidos extraídos de los bloques de los CBC nacionales, sin aportes que reflejaran un análisis jurisdiccional. No se implementó una política que promoviera la consulta y la participación de los docentes. Se convocaron a algunas escuelas, por lo general llamadas *Pite*,

57 De la Convocatoria al Congreso Educativo de CTERA, 1996.

donde se implementó la transformación de manera piloto, en algunos espacios, y de forma aislada.

La implementación del nivel polimodal en su aspecto curricular fue un retroceso que afectó la calidad, tan mentada en los objetivos de la transformación educativa. Por el contrario, vino a detener el proceso democrático y renovador que la provincia venía desarrollando.

Así, a raíz de los CBC nacionales, se abandonó un diseño curricular que tenía una finalidad y fundamentos progresistas, preveía una carga horaria destinada a la articulación pedagógica docente-docente (talleres), donde era posible acordar marcos teóricos, metodologías, estructuración de contenidos, criterios de evaluación. Eran espacios de crecimiento profesional que además contribuían a la salud laboral del docente, dada la gratificación y el sentimiento de seguridad y confianza que el trabajo cooperativo brindaba frente al trabajo aislado, solitario e individual al que condujo la reforma.

En el BO N° 8 (agosto de 2001) se informa el Proyecto de Evaluación Institucional en los Institutos de Formación Docente de la Provincia de Santa Fe:

“En el caso particular del subsistema de formación docente la implementación, a partir del año ‘97, del Sistema Nacional de Acreditación, implicó el desarrollo de procesos de evaluación institucional que incluyeron instancias de evaluación interna y externa. Los IFD durante ese año iniciaron en la Provincia el proceso de acreditación con la presentación de los diagnósticos institucionales y en el año 1998 se continuó con la presentación del Protocolo de acreditación y/o PEI. En el año 2000 se establecieron estrategias de evaluación externa llevadas a cabo por el Ministerio de Educación a través de la Unidad de Evaluación Provincial”.

Todo ello, para poder “acreditar”, término acuñado por el neoliberalismo para descalificar la importancia de la función pedagógica, académica y social que estos institutos realizan, con el objetivo encubierto de provocar un cierre progresivo de carreras y de los propios institutos, favoreciendo la oferta de educación privada. En cuanto a los criterios de evaluación, no existió debate público alguno.

EL Sistema Nacional de Evaluación (SINEC)

El SINEC fue creado a partir de 1993, en el marco de la reestructuración del Ministerio de Educación de la Nación como consecuencia de la aplicación de la Ley Federal de Educación.

Tenía una organización en el Ministerio Nacional, y Unidades Ejecutoras Jurisdiccionales, instaladas en distintas áreas de los ministerios, según el grado de desarrollo de la evaluación. Durante el gobierno de la Alianza, pasó

a formarse el Instituto Nacional de la Calidad Educativa, con una fuerte tendencia privatizadora de los mecanismos de producción de información.

Estrategia metodológica. Al momento de su creación, la estrategia metodológica adoptada por el SINEC fue definida como “de carácter cuantitativo y consistió en medir periódicamente el rendimiento de los alumnos de los niveles primario y medio, en sus distintos ciclos, regímenes, modalidades y áreas disciplinares, en todo el territorio nacional. Con esto se garantizó la producción de información sistemática, relevante, confiable, comparable, que sirva de insumo para la formulación de políticas de mejora general de la calidad y compensatorias de las inequidades territoriales y sociales”.

“Se propone, además, correlacionar el rendimiento de los alumnos con variables referidas al sistema educativo, a actitudes y valores de los alumnos y su medio familiar. Ello permite, a su vez, la construcción de perfiles descriptivos de docentes, alumnos, estilos de gestión educativa y participación de la familia en el proceso de aprendizaje, y facilita el diseño de los instrumentos de política para el mejoramiento de la calidad”⁵⁸.

En concreto, la actividad más importante ha sido la implementación de los llamados *Operativos de Evaluación*. Estos consistían en la aplicación de pruebas de logros a alumnos de una muestra nacional para el nivel primario, y a todos los alumnos del último año del secundario.

Los otros aspectos de la estrategia diseñada no fueron cumplidos. Se desconoce el destino de la información producida y su incidencia en el desarrollo de políticas. Tampoco fueron difundidos los resultados de los Cuestionarios complementarios, que permitirían conocer correlaciones entre rendimiento y otros factores escolares y extraescolares.

Por otro lado, no se evaluó el sistema, sino lo que se consideró su producto: los contenidos mínimos aprendidos por los alumnos, que se reduce a lo que puede ser medido con las llamadas pruebas de logros. De ese modo, no sólo se empobrece la perspectiva educativa, sino que no se obtiene información útil al momento de diseño de políticas.

El SINEC reduce sus objetivos en relación con el amplio marco suministrado por la Ley Federal de Educación. Esta tiene un articulado lo suficientemente amplio, que permitiría la implementación de variados modos de evaluación. Sostiene que:

58 *Evaluación de los sistemas educativos nacionales. Informe I*, mimeo.

- los responsables de la calidad de la formación son el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;

- ese control de calidad se realizará mediante el control de la adecuación del sistema educativo 1) a lo establecido en esta ley, 2) a las necesidades de la comunidad, 3) a la política educativa;

- ese control de calidad deberá verificar la adecuación de los contenidos curriculares 1) a las necesidades sociales, 2) a los requerimientos educativos de la comunidad, 3) el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la formación docente⁵⁹.

Sin embargo, el SINEC reduce sus objetivos a suministrar “información válida y confiable sobre cuánto y qué aprende el alumno durante su permanencia en el sistema educativo formal, y acerca de cuáles son los factores asociados a ese aprendizaje”. Establece también que esta información será no sólo “un insumo para la toma de decisiones a nivel del diseño de las políticas sino que constituye un elemento de retroalimentación para las conducciones docentes de las instituciones sobre sus logros y deficiencias”⁶⁰.

Pero la evaluación que realiza el Ministerio de Educación no cumple la Ley Federal de Educación, porque:

- no se evalúa la adecuación del sistema a ninguna de las tres cosas que dice que tienen que ser evaluadas: lo establecido en esta ley, las necesidades de la comunidad y las políticas educativas;

- no se evalúa la adecuación de los contenidos curriculares ni a las necesidades sociales ni a los requerimientos educativos de la comunidad, ni la calidad de la formación docente;

59 Título IX: “Artículo 48: El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación”.

“Artículo 49: La evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la formación docente”.

“Artículo 50: Las autoridades educativas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires evaluarán periódicamente la calidad y el funcionamiento del sistema educativo en el ámbito de su competencia”.

60 Manual de Estrategias para el uso e incorporación de la información de evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación del Ministerio de Cultura y Educación.

- sólo toma en cuenta el conocimiento de los alumnos, al que reduce a rendimientos cuantitativos. Si se recaba información sobre “factores asociados al rendimiento” con cuestionarios, no se conoce que hayan sido analizados. Por ejemplo, ¿qué otros factores influyen en el aprendizaje de los alumnos?

A pesar de esta reducción, tampoco cumple los objetivos que se plantea. Los resultados obtenidos hasta ahora no han aportado información que oriente líneas de políticas en los ámbitos nacional y jurisdiccional. No puede tampoco retroalimentar la institución porque ésta sólo recibe información respecto a su lugar en el ranking, pero ningún dato que le permita organizar líneas de acción.

La difusión de los resultados se realiza con publicaciones y con la prensa. Esta difusión es parcial. Por ejemplo, no se han encontrado los datos discriminados por sector (público-privado) por provincia, sino tan sólo totales nacionales.

Desde 1995 se elabora un *ranking* de escuelas. En 2000, si bien no se publicitó dicho *ranking*, se “rankearon” escuelas y el resultado se colocó en Internet, en la página del Ministerio de Educación.

Existe una diferencia importante entre el modelo de evaluación argentino y el aplicado en otros países de América Latina, que es la llamada *Propuesta Metodológica para Docentes*, y que para muchos parece ser el mejor logro de estos Operativos. Allí se especifican:

- ítem de mayor dificultad
- estrategia cognitiva evaluada
- dificultad detectada
- observaciones conceptuales para superarla
- propuesta metodológica para la resolución de la dificultad

No se conoce en profundidad y no se ha indagado aún cuál es el uso que los docentes hacen de este material. Hasta donde se ha podido conocer, no hay una apropiación de los maestros de las propuestas allí elaboradas, a pesar de que son distribuidas en todas las escuelas.

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN DE LA REFORMA⁶¹

En la década de 1990, el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación creó la Red Federal de Capacitación Docente, encargada de fijar y estructurar las

⁶¹ Apartado elaborado por Silvia Storino, Unión de Trabajadores de la Educación de la Ciudad de Buenos Aires (UTE).

políticas de capacitación para todo el país. Las bases normativas para la creación de la red se encuentran en el documento “Alternativas para la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación Docente” (Documento Serie A N° 3), aprobado por el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), por resolución N° 32 de 1993. En él se ratifica la caracterización de la formación docente como continua, dividiéndola en distintas instancias:

1. Formación de grado
2. Perfeccionamiento docente en actividad
3. Capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales
4. Capacitación pedagógica de graduados no docentes

El sistema de Formación Docente, que incluía las instancias mencionadas, quedaba conformado por los institutos de formación de grado, universidades nacionales y provinciales, centros de investigación pedagógica y perfeccionamiento docente, de gestión oficial y privada, y organismos intergubernamentales e internacionales (Acuerdo marco A-3, Consejo Federal de Educación).

A la vez, la red contaba con una cabecera nacional, en el Ministerio de Educación, y cabeceras provinciales que tenían las siguientes funciones:

- formular los criterios y orientaciones para la elaboración de diseños curriculares jurisdiccionales de formación docente;
- fijar las prioridades de perfeccionamiento, capacitación e investigación sobre la base de los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación;
- ofrecer asistencia técnica a las instituciones y desarrollos curriculares;
- acreditar y registrar las instituciones provinciales que se incorporen a la red;
- brindar información sobre las instituciones acreditadas y registradas en la red; y
- evaluar las instituciones de las respectivas provincias.

(Acuerdo Marco A-9, Consejo Federal de Educación, 1994.)

La modalidad privilegiada en el desarrollo de la red fue el curso básicamente centrado en la transmisión de actualizaciones de los contenidos curriculares. En este marco, la capacitación fue contemplada como la forma de “reconversión” de todo el personal docente en actividad para afrontar las exigencias derivadas de la nueva estructura del sistema educativo.

Desde una visión tecnocrática, se entendió que para cambiar la escuela era necesario construir un nuevo discurso pedagógico y nuevas prácticas, para lo cual se podía prescindir del colectivo docente como actor protagónico.

La propuesta de capacitación generó gran cantidad de controversias y rechazos por parte de diferentes actores del campo educativo.

A continuación se esbozan las cuestiones que aquí se consideran de mayor importancia:

- Creación de un mercado rentable de capacitación con activa participación del sector privado.

La Red Federal de Capacitación docente generó un mercado de capacitación inédito hasta ese momento. Los cursos se constituyeron en “mercancía” a adquirir por los consumidores (docentes). Debido a que en la carrera docente el logro de estabilidad laboral y la posibilidad de ascenso se encuentran estrechamente vinculados al puntaje –obtenido en gran medida de la aprobación de cursos–, la década del ‘90 se convirtió en una ardua carrera por la adquisición del mismo, sin importar demasiado las características de la formación y su pertinencia.

El crecimiento extraordinario de la desocupación, con su consecuente pérdida de empleo, constituyó al salario docente como única fuente de ingreso en muchos grupos familiares. La necesidad de mantener este magro salario actuó como poderosa fuerza de disciplinamiento social, y muchos docentes se vieron obligados a aceptar las nuevas reglas de juego. Presionados por la necesidad, ingresaron en una lógica de competencia que intentó borrar de la conciencia la capacitación como derecho de todos los trabajadores.

La red no sólo generó un mercado de cursos, sino que lo convirtió en un negocio de excelentes rentas. Gran cantidad de instituciones privadas –de dudosa calidad– se lanzaron a proponer cursos arancelados, aprobados por la red. Si bien en un primer momento se decía que los cursos aprobados por la red eran totalmente gratuitos, en la práctica los docentes destinaron (y aún destinan) una parte considerable de sus salarios para pagar su capacitación. Este hecho es admitido incluso por el mismo Ministerio del Educación, tal como lo muestra el presente documento:

“Otra cuestión estaba vinculada a la pertenencia de los cursos a la red y su condición de oferta gratuita o arancelada. Según la resolución N° 111, la emisión de los certificados estaba a cargo de las instituciones oferentes de la capacitación. Los términos de la controversia quedan claros en las expresiones de Mundt:

‘Los docentes tienen que tener claro que todas las actividades que van a ser reconocidas por la red son gratuitas. La capacitación se organiza de la siguiente manera: hay instituciones que han acreditado en la red, han ganado concursos y han dado cursos; esas instituciones luego hacen otras actividades porque son privadas. Lo que ocurre es que muchas de ellas agregan a su publicidad: «inscriptos en la red...», entonces mucha gente cree que el curso es de la Red. Pero si el curso no es gratuito, no es de la red. La gratuidad de los cursos se garantiza porque el

Ministerio de Cultura y Educación financia y paga absolutamente todo el curso, por lo que el docente no tiene que pagar nada' (revista *Novedades educativas*, año 9, N° 74)".

Meses después, la resolución N° 58/97 del CFCyE desmintió esas expresiones. Para que un curso sea considerado de la red, debe haber pasado por una instancia de evaluación de la cabecera nacional o provincial, independientemente del origen del financiamiento del curso. Esto abrió la posibilidad de arancelamiento. No obstante, las actividades financiadas con fondos del Pacto Federal fueron gratuitas (documento sobre capacitación docente, Ministerio de Educación, op. cit.).

Cabe señalar que determinadas asociaciones gremiales obsecuentes a la política oficial se vieron beneficiadas con la aprobación de sus cursos, y los mismos se constituyeron en su principal fuente de financiamiento. El financiamiento oficial hacia los cursos no arancelados provino de diferentes créditos externos que engrosaron la deuda externa del país.

Así, el modelo permitió el avance de la privatización del sistema de capacitación en dos sentidos: la presencia activa de los sectores privados en la capacitación de los docentes y el arancelamiento de los cursos que fueron costeados por los propios trabajadores.

- La reproducción y legitimación de las divisiones concepción-ejecución del trabajo dentro del campo educativo.

Los cursos se constituyeron en el dispositivo de formación más generalizado de la reforma. Luego de una década de desarrollo intensivo del modelo, se han mostrado claramente ineficaces a la hora de modificar las condiciones institucionales de labor y de mejorar las prácticas docentes.

El modelo *cursillista* concibió al docente como un aplicador de recetas, enfoques y técnicas concebidas por otros profesionales. En este sentido, las políticas de capacitación consolidaron la tendencia de ubicar a los docentes como un colectivo subordinado a las decisiones técnico pedagógicas tomadas por otros actores del campo educativo: profesionales ligados a las disciplinas científicas y al ámbito académico, psicólogos, sociólogos, especialistas en currículos.

Las políticas de capacitación desconocieron en términos generales el status de adulto del docente y los cursos se constituyeron en espacios de prolongación de los contenidos curriculares de niños y adolescentes. No han sido espacios de formación sino de transferencia bancaria –tal como lo concebía Freire–, de teorías y formas de nominar la escuela, los saberes, las problemáticas cotidianas.

Los saberes profesionales contruidos históricamente no fueron considerados relevantes a la hora de modificar un sistema “desactualizado” que asignaba esta caracterización también a los maestros. La dimensión institucional del trabajo docente fue negada y se desconocieron los pedidos de los sindicatos con su reivindicación histórica: capacitación en servicio y de acuerdo con las necesidades institucionales.

Las organizaciones gremiales nucleadas en CTERA entendieron históricamente que la capacitación es un proceso de formación permanente y complejo que requiere un tiempo fijo institucional no adicionado a la jornada laboral. Así entendida, la formación concibe al maestro como un activo productor de conocimiento, que porta saberes significativos y necesarios para pensar y repensar la vida escolar, junto con sus compañeros. El docente es un trabajador con conocimientos de su oficio, y es a partir de estos saberes que pueden constituirse otros nuevos.

Las políticas implementadas no tuvieron un curso lineal. Ante el modelo competitivo y tecnocrático, las organizaciones gremiales han denunciado las consecuencias del mismo y han desarrollado sus propias propuestas de formación. En ellas se ha ido perfilando la necesidad de constituir un movimiento pedagógico contrahegemónico, que cuente con los docentes como actores principales, que recupere lo mejor de las tradiciones pedagógicas argentinas y latinoamericanas, y que permita pensar la escuela, las situaciones de enseñanza y de aprendizaje, las condiciones institucionales, las decisiones curriculares, desde una perspectiva propia y articulada con las de los demás actores del campo popular.

En este sentido, la Confederación de Trabajadores de la Educación y sus organizaciones con base jurisdiccional han creado desde hace años sus propias escuelas e institutos de investigación y formación docente. En ellas se realizan cursos, seminarios, congresos y se dictan carreras en convenio con universidades. Asimismo, se realizan diversas investigaciones en diferentes campos de la problemática educativa. Tal es el caso de la Escuela Marina Vilte y el Instituto Marina Vilte.

El rasgo que caracteriza a todos los esfuerzos de formación es la recuperación de la palabra y el saber de los trabajadores en la construcción de un conocimiento al servicio de la transformación de la escuela y de la sociedad.

Las escuelas pedagógicas e institutos de formación e investigación se han constituido en medios alternativos de formación para los trabajadores docentes. De la misma manera, son diversas las publicaciones y ediciones de libros que las organizaciones gremiales llevan adelante difundiendo su propia producción

pedagógica, y las realizadas en cooperación con otros sectores interesados en la defensa de la escuela pública y la democratización del conocimiento.

EL CAMBIO DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Tal como se planteó en la introducción del punto 3 “Implementación de la reforma”, el cambio de estructura del sistema educativo ha sido una de las medidas de mayor impacto del proceso de reforma.

Los temas más salientes, en este sentido, están relacionados con la extensión de la obligatoriedad a diez años y el cambio que llevó a la tradicional estructuración del sistema de enseñanza pre-primaria, primaria y secundaria a una nueva, donde se interpuso una suerte de ciclo intermedio. Así, el nuevo sistema quedó organizado en: Educación Inicial, Educación General Básica (tres ciclos de tres años cada uno) y Educación Polimodal (tres años).

Al respecto, se presentarán descripciones y análisis del impacto de estos cambios, teniendo en cuenta especialmente el rendimiento de los alumnos y las transformaciones en la organización escolar en el ámbito cotidiano. Para ello se expone seguidamente lo acontecido en la provincia de Buenos Aires, haciendo especial referencia a uno de los principales cambios, como fue la implementación del tercer ciclo de la EGB.

Los argumentos de la reforma educativa bonaerense: la “transformación educativa” como “justicia social”

En primer lugar, antes de iniciar un análisis particular, es preciso tener en cuenta la importancia que tuvo la reforma educativa dentro de las políticas del gobierno de Duhalde, ya que fue presentada como una de las principales herramientas para el logro de la inclusión social. En este marco, una de las políticas principales fue la implementación del tercer ciclo, en particular a partir de la implementación del octavo año (1997), y posteriormente, la implementación del nivel polimodal (1999).

El ministro Bordón, en un discurso a comienzos de 2001, planteó justamente que con un millón más de alumnos en el sistema se estaba logrando la equidad para los más pobres. Dijo, textualmente: “Como resultado de este esfuerzo del Estado y la Comunidad Bonaerenses, hoy podemos decir que hemos triunfado en la lucha por la incorporación de todos los niños y todos los jóvenes de 6 a 15 años a la Educación General Básica, y hemos avanzado fuertemente en la escolarización de la Sala de 5 años del Nivel Inicial, al igual que en el Nivel Polimodal. Esta verdadera revolución educativa y de inclu-

sión social se refleja en que en el año 2001 hay cuatro millones y medio de estudiantes, un millón más que antes de la transformación educativa. La gran mayoría, niños y jóvenes de hogares pobres e indigentes que estaban excluidos de la escuela”⁶².

Por el contrario, se sostiene desde aquí que la educación, bajo las políticas neoliberales, fue afirmándose como un elemento al servicio de la diferenciación social, en un círculo donde los sectores sociales privilegiados son quienes más educación se apropian, y los sectores sociales subordinados son quienes tienen menos posibilidades de acceso a la educación. La brecha educativa que separa a las clases populares de la elite se está agrandando⁶³. Avanzar en dilucidar esta cuestión, como se ha dicho, es el objetivo de este trabajo.

El discurso de la reforma educativa sostiene que la expansión del sistema se debe a la transformación educativa. Desde su perspectiva, uno de sus logros sería el haber incorporado un millón de alumnos en el sistema educativo bonaerense. Pero, en verdad, no se puede hacer un análisis descontextualizado histórica y socialmente. Un análisis más complejo muestra que esta expansión es parte de una tendencia histórico-social al crecimiento de la enseñanza. Pero este crecimiento no puede atribuirse sólo o directamente a una política educativa⁶⁴.

El sistema educativo bonaerense tuvo un crecimiento sin duda importante entre la década del ‘70 y la actualidad, pues ha pasado de tener 1.600.000 alumnos en 1970 a casi 4.000.000 de alumnos en 2001⁶⁵. Y lo que es más significativo, el crecimiento de la matrícula es más rápido que el de la población en general. Es decir, cada vez más gente se fue incorporando a la educación, década tras década.

Ahora bien, esta expansión no puede atribuirse —como suelen hacerlo los gobiernos y sus apologistas— sólo a las políticas educativas estatales, sino que interviene un conjunto de factores de orden social, económico, cultural, demográfico y político que es preciso considerar. Por ejemplo, el crecimiento de la matrícula puede tener como una de sus causas la lucha social soste-

62 Informe del Director General de Cultura y Educación, Lic. José Octavio Bordón, ante las comisiones de Educación de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 16 de mayo de 2001.

63 Hemos analizado con más detalle estas cuestiones en otros trabajos. Acá sólo se busca dejarlas señaladas. Ver, SUTEDA 2001 “Desigualdad y exclusión educativa en el Tercer Ciclo de la Provincia de Buenos Aires” en *Cuadernos de Informes e Investigación* (Buenos Aires) Nº 2.

64 Un análisis detallado de esa tendencia expansiva debería incluir una explicación de cómo influyeron en la misma factores demográficos, económicos, sociales, culturales y políticos.

65 Según datos de los censos nacionales.

nida por las comunidades de los barrios populares. En los años 80, gran cantidad de escuelas fueron construidas gracias a esta lucha. En este caso, la expansión no se hizo gracias a las políticas educativas oficiales, sino prácticamente en contra de ellas, que originariamente no garantizaban la posibilidad de estudiar.

Pero, además, el análisis de esta expansión también muestra cómo década tras década se fue produciendo una desaceleración: el ritmo del crecimiento es cada vez menor. En la década del 70 la tasa que mide el crecimiento anual era del 37‰; en los '80, del 27‰; y en los '90, descendió al 24‰. No interesa en este momento considerar aquí cuáles serían los factores que pueden ayudar a explicar esta situación. Sí cabe destacar que la década de 1990 es precisamente, el momento en que menos creció el sistema educativo. Y si se estableciera una correlación directa con la reforma educativa, se debería concluir que su efecto fue disminuir el ritmo de expansión del sistema educativo.

Por supuesto, los hechos no pueden plantearse de esta manera, pero se busca desarmar mediante el absurdo el argumento contrario, que es el utilizado por el gobierno, que hace una lectura descontextualizada de la estadística. En todo caso, hay que analizar las políticas educativas concretas y sus efectos, vistas con relación a este conjunto de factores mencionado, para llegar a hacer una lectura aproximada del efecto de las mismas. Y por cierto, no sólo hay que mirar la incorporación de los alumnos a la enseñanza, sino también la permanencia y el egreso de ellos, y fundamentalmente, el valor de lo que aprenden en ese recorrido.

En ese sentido, se ha podido avanzar en el análisis de algunos indicadores que permiten establecer algunas conclusiones sobre los efectos de la reforma educativa bonaerense. Para hacer este análisis, se considera preciso realizar una crítica de las categorías funcionalistas, desarrollistas o neoliberales educativas, y de los conceptos e indicadores que utiliza.

De este modo, se opta por hablar de exclusión educativa más que de deserción o fracaso escolar, ya que estos fenómenos deben verse como producto de un sistema social injusto, en el cual los hijos de familias de desocupados, de la clase trabajadora y aún los de la clase media, tienen cada vez más dificultades para estudiar, y no acentuando o considerando solamente las responsabilidades individuales o institucionales.

En los comienzos de la reforma educativa bonaerense, uno de los ejes sobre los cuales hizo campaña la Dirección General de Educación y Cultura (DGEyC) lo constituyeron las bondades del cambio de estructura, la extensión de la obligatoriedad y cómo, gracias a estas políticas, se había producido

un aumento de la retención escolar y, por ende, la disminución del desgranamiento y la deserción. Para mostrar estos logros, comparaba la retención del primer año de 1996 con el octavo año de 1997, indicando cómo ésta había elevado la matrícula de un 76 de a un 92%.

En un trabajo que hicimos sobre la implementación del octavo año en 1997, se puso de manifiesto que esa retención era más formal que real, pues una parte importante de la matrícula –aproximadamente un 30%– concurría de forma harto discontinua a clases y tenía, consecuentemente, un mal desempeño escolar. Los alumnos con mayor discontinuidad tenían mayores índices del llamado fracaso escolar⁶⁶. Se señaló también que de no modificarse tanto la política educativa como la política en términos más globales, esa retención terminaría desgranándose y desertando nuevamente.

En el caso particular de los jóvenes que se incorporaron en el tercer ciclo en 1997 que hasta ese momento no concurrían a la escuela secundaria –unos 60.000– (ese sí era un efecto concreto de la política educativa), la crítica realizada fue que las políticas educativas implementadas no ofrecían las garantías para que esos alumnos permanecieran en la escuela y no volvieran a reiterar una historia de fracasos.

La conclusión abordada fue que la extensión de la obligatoriedad, tal como había sido planteada por el gobierno provincial, era un hecho más formal que real: esos alumnos continuaban en una situación de “exclusión educativa”, disimulada, en todo caso, bajo una concurrencia formal pero no real a la escuela. El propio gobierno lo planteaba en cierta forma así, cuando remarcaba que esos chicos que antes estaban en la calle, ahora estaban en la escuela, es decir, señalaba que el sentido tenía que ver con la contención y el control social, antes que con la enseñanza y el aprendizaje.

En un segundo trabajo de investigación, considerando lo ocurrido no sólo en el octavo año sino en el conjunto del tercer ciclo hasta el año 2000, se pudo constatar que en las escuelas estatales, si bien hubo un aumento de la matrícula, también se sostenían altos índices de desgranamiento y un preocupante aumento de la repitencia, lo cual permitía poner en duda el optimismo oficial citado al comienzo, planteado aún con los propios parámetros de eficiencia del sistema.

66 Balduzzi y Suárez 1999 “La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses” en *Cuadernos de Informes e Investigaciones* (Buenos Aires: SUTIBA) N° 1.

Se pudo observar que, en efecto, hubo un aumento de la matrícula: aproximadamente un 18% entre 1995 y 2000, pasando de 485.000 alumnos a 575.000 en total, en las escuelas estatales. Esta expansión tuvo un “pico” entre 1997 y 1998, que se correspondió con la incorporación de los alumnos de séptimo grado de las dos promociones anteriores de séptimo agrado (de 1994 y 1995). Ese crecimiento es el único que puede adjudicarse directamente a una iniciativa política oficial en ese momento. Luego, la matrícula descendió aproximadamente un 20%.

Como ya se señaló para el conjunto del sistema, ese crecimiento no puede atribuirse directamente a las políticas educativas oficiales, pues un análisis histórico también muestra que este caso particularmente forma parte de una tendencia histórica de expansión de la enseñanza media, igualmente con su apogeo en los ‘60 y que en los ‘90 ya mostraba una desaceleración.

Una de las características que se pudo observar fue que se mantuvo un desgranamiento importante. En una muestra de seguimiento, se vio que más del 20% de los alumnos que habían ingresado a octavo año en 1997 abandonó o no promovió el noveno año en 1998. Proyectándolo, significaban unos 54.000 alumnos, cifra similar a los 60.000 chicos incorporados el año anterior, que en el análisis oficial habían pasado de la calle a la escuela. Hacia 1998, entonces, habían comenzado a hacer el camino inverso, de la escuela a la calle.

También se constató que la cantidad de alumnos repetidores aumentó en la EGB, modificando la tendencia a la baja que había mostrado en las últimas décadas. Esto se dio en particular en el tercer ciclo, que pasó de unos 45.000 a 60.000 alumnos repetidores entre 1997 y 2000. En séptimo año, la repitencia –antes casi inexistente– pasó a más de un 5% de la matrícula total –más de 13.000 alumnos– en 2000. También el aumento de la repitencia fue importante en octavo año.

Con estos datos se realizaron algunas reflexiones parciales. La manutención del desgranamiento como el aumento de la repitencia condujeron a cuestionar la supuesta inclusión educativa que la reforma educativa habría propiciado. Si bien en el año 2000 había 90.000 alumnos más en el tercer ciclo que en el tramo equivalente en 1995 (séptimo año de primaria, y primer y segundo año de secundaria), también había 15.000 repetidores más y 30.000 alumnos que se perdían en el pasaje de octavo a noveno, todos los años.

No podía ni puede decirse que la promesa integradora de la reforma se hubiese cumplido. El desgranamiento y la repitencia resultan aún más significativos si se recuerda que actualmente octavo y noveno año son obligato-

rios. Aún desde el parámetro oficial, quien no completa la EGB es un excluido educativo, sin certificación. Para muchos alumnos su situación empeoró, pues ahora no tiene certificación terminal ni del ciclo primario ni de la EGB. En este sentido, la reforma educativa bonaerense estaría contribuyendo a excluir educativamente a alumnos provenientes de los sectores populares, y no a incluirlos. O en todo caso, es una inclusión excluyente.

Otro de los “caballitos de batalla” de la reforma educativa fue la implementación del polimodal, con argumentaciones similares a las del tercer ciclo de la EGB.

Se pudo constatar también, a partir de distintas investigaciones sobre exclusión educativa en el nivel medio y polimodal, que luego de un aumento de la matrícula en los primeros años de implementación, hubo una disminución en la matrícula inicial tanto en 2002 como en 2003. Es importante señalar que –al parecer– se estaría quebrando una tendencia histórica a la expansión del nivel medio. La Dirección de Escuelas reconoció que en 2002 se produjo una disminución en la matrícula inicial en las escuelas estatales, que cayó en 20.000 alumnos entre 2001 y 2002. Se estima que este año volverá a disminuir en otros 10.000 alumnos, respecto de 2002. Es decir, la matrícula disminuyó casi un 6% entre 2001 y 2003 en las escuelas estatales. De 590.000 alumnos en escuelas estatales en 2001, actualmente habría 565.000, contando polimodal y bachilleratos para adultos.

También aumentó el desgranamiento en el polimodal. En una medición realizada en octubre de 2002 se pudo constatar que el desgranamiento en el polimodal ya era superior al que se había producido durante todo 2001. Lo que la investigación permitió confirmar fue que, en definitiva, había menos alumnos anotados y menos cantidad de secciones a comienzo de año, más abandono a lo largo del año y menos alumnos en las escuelas. Esto hizo concluir que durante 2002 habían aumentado los índices de exclusión educativa respecto de 2001, tal como lo denunciáramos ya a comienzos de 2002.

En ese entonces, proyectando estos datos al total de la matrícula, se estimó que entre escuelas estatales y privadas, entre 74.000 y 81.000 alumnos habían abandonado el nivel medio y polimodal hasta octubre, aproximadamente un 10% de la matrícula inicial.

Por cierto, el estallido de la crisis en 2001 y las sucesivas políticas de ajuste tuvieron mucho que ver con esta situación.

Las cuestiones mencionadas se pusieron de manifiesto en las becas y los comedores escolares, a todas luces insuficientes, si se las contrasta con la

situación social que atraviesa la provincia de Buenos Aires. Aquí se aprecia el signo negativo de las políticas educativas oficiales, que dicen querer incluir, cuando generan condiciones para la exclusión.

En 2001, la cantidad de escuelas de EGB, Inicial y Especial con servicio de comedor era de 6.738. La misma pasa a 7.293 en 2002. Respecto de la cantidad de alumnos cubierta por el servicio, ésta pasa de 1.891.739 en 2001 a 2.149.204 en 2002, es decir, se registra un aumento del 13,6% en la cobertura. En la mayoría de los casos, la adjudicación de mayores cupos fue lograda gracias a la lucha de las escuelas, de sus comunidades y del sindicato.

Del total de alumnos que reciben estos servicios, sólo 520.686 concurrían a comedores en 2001, un 27,5% del total. El resto recibía merienda reforzada y copa de leche. Esta cifra aumentó a 578.760 alumnos en 2002. El incremento de uno a otro año es de un 11%. Pero, en términos porcentuales, la cantidad de alumnos que reciben almuerzo disminuyó, pues sólo representan el 26,9%.

El gobierno anunció el pago de 110.000 becas para alumnos de polimodal durante 2003. Pero para mitad de año sólo en 65 distritos, sobre 134 de toda la provincia, habían cobrado las becas los alumnos de segundo y tercer año. Los alumnos de primer año de polimodal aún no cobraron las becas, lo que incide fuertemente en la deserción escolar. Resulta pertinente consignar que hay una disminución constante en el monto de las becas desde hace años.

La batalla de los trabajadores de la educación

Por otra parte, cabe preguntarse, si este alto porcentaje de chicos que sufren la exclusión educativa no son un síntoma, a la manera de un iceberg, la parte visible de un problema más vasto y profundo: el deterioro de la educación que hoy reciben los alumnos de las escuelas públicas, en particular aquellos pertenecientes a los sectores sociales afectados por las políticas de ajuste y exclusión, los sectores medios empobrecidos y sectores populares. Según creemos, ésta no es una consecuencia no querida de la implementación de la reforma educativa bonaerense, sino que, por el contrario, éste es el éxito de la política de exclusión que en definitiva se está implementando en el plano educativo, funcional con las políticas sociales y económicas de ajuste y exclusión.

El análisis y la denuncia sobre cómo opera el modelo de exclusión en el terreno educativo es sólo una parte del problema. También es preciso tener

presente —en el otro plato de la balanza— la batalla que los trabajadores de la educación venimos librando contra la exclusión educativa.

En primer lugar, deben mencionarse las escuelas, grupos y docentes que se plantean cómo enfrentar esta problemática y buscan alternativas que les permitan pelear, con más o menos éxito, contra la exclusión. Es preciso destacar que, frente a esta realidad, las escuelas no se resignan. Más de un 50% de las escuelas consignadas en una muestra llevan adelante una gran cantidad de iniciativas para hacer frente a la exclusión educativa: distintos tipos de redes solidarias entre trabajadores de la educación, comunidad y alumnos que enfrentan esta situación, y que muestran la voluntad, pese a las condiciones más que adversas en que desempeñan su trabajo, de hacer frente al ajuste y la exclusión, de sostener la escuela pública como espacio de construcción de otro futuro para los alumnos y la sociedad. Es justo decir en este punto que, sin esa lucha que cotidianamente llevan a cabo los trabajadores de la educación, los índices de exclusión y de desigualdad serían aún mayores.

Por cierto, esta lucha es un capítulo más de la lucha global contra el modelo de exclusión, que en otro plano se articula con las luchas de carácter más político y político-educativas encaradas por CTERA, SUTEBA y las organizaciones comprometidas en la lucha por la educación pública, popular y democrática. Si no hubo un mayor deterioro del sistema educativo, fue también porque con la lucha conjunta se ha impedido más ajuste sobre la educación, así como la implementación del conjunto de las políticas neoliberales. Es un punto importante que habría que desarrollar más, donde deberían consignarse tanto las diversas luchas que se han sostenido como sus logros.

En este sentido, es válido recordar lo acaecido durante 2002. En un informe sobre la situación en el sistema educativo a comienzos de 2002⁶⁷, se señaló que “es responsabilidad del gobierno provincial garantizar el derecho a la educación por mandato de la Constitución Nacional y de la Provincial y de la Ley Provincial de Educación N° 11.612/95, que plantea la obligatoriedad de los niveles Inicial y EGB hasta noveno año, y un promocionado decreto del gobernador Duhalde, acerca de la obligatoriedad del Polimodal. Pero hoy el gobierno de la provincia de Buenos Aires está violentando el cumplimiento de la normativa antes enunciada, ya que en el marco de una

67 Tomado del informe coordinado por Silvia Almazán y Vilma Pantolini 2002 *Exclusión social y desigualdad educativa* (SUTEBA) marzo, Secretaría de Educación y Cultura.

política económica recesiva: a) reduce el presupuesto educativo en 700 millones; b) incumple el pago de las becas a los alumnos; c) suspende el pago de los alquileres de los edificios escolares, lo que producirá el cierre de servicios educativos; d) reduce el presupuesto destinado a infraestructura edilicia, las problemáticas de los edificios escolares incrementan la discontinuidad de las clases; e) mantiene congelados los cupos para cada escuela y el monto por alumno destinado al comedor escolar –la deuda del servicio alimentario es desde el mes de noviembre hasta la fecha; y f) posterga, en algunos casos desde octubre de 2001, el pago del transporte escolar”.

Frente a esta realidad, se remarcó que “los protagonistas principales en esta etapa fueron los docentes y la comunidad educativa, que se organizaron en acciones solidarias para relevar la situación de niños y jóvenes en cada localidad y elaborar estrategias de recuperación de la matrícula para cada nivel. Realizaron clases públicas para difundir el programa de enseñanza de la escuela, contribuciones solidarias de los docentes para brindar algún tipo de ingesta a los alumnos, donde no se está proveyendo, ollas comunitarias en reemplazo de los comedores escolares, organización cooperativa para conseguir útiles escolares o zapatillas, etc. Actividades conjuntas de toda la comunidad en demanda de respuestas a las problemáticas de los alumnos y de la escuela”. A partir de esta lucha se logró revertir parcialmente muchas de estas medidas del gobierno⁶⁸.

También hay que resaltar las diversas iniciativas que desde el sindicato se llevan adelante en pos de desarrollar las bases para un proyecto educativo popular, dando también en este plano lo que se ha definido como una “batalla cultural”; se trata del plano de la conciencia tanto de los trabajadores de la educación como de los alumnos y la comunidad. Los nombres de algunos de nuestros proyectos dan una idea aproximada de sus propósitos: *Proyecto para escuelas de sectores populares: el derecho de aprender y la responsabilidad de enseñar*; *La escuela pública como espacio democrático de distribución del conocimiento*; *Repensar la escuela para conducir su transformación*; así como los que se desarrollan en el campo de los derechos humanos, de la salud, etcétera.

Como la planteaba Roberto Baradel en la nota citada, “además de resistir, debemos ser capaces de reconstruir un sujeto colectivo, capaz de transformar la realidad de ignominia, hambre, exclusión y sometimiento a la que nos vienen condenando”. Esa es nuestra tarea y nuestro desafío.

68 Al respecto, ver la nota de Roberto Baradel “El valor de la unidad” en *La educación en nuestras manos*, N° 67, 13-14.

LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

A principios de este capítulo, específicamente en el punto Debates, se hacía referencia a las políticas educativas neoliberales, caracterizadas, entre otras cuestiones, por la descentralización, entendida como transferencia de responsabilidades educativas –aunque no de recursos– de la nación a las provincias y de éstas a los municipios. Políticas que se diseñan en el marco de la transformación del Estado, que en el actual proceso de acumulación del capitalismo deviene en *Estado neoliberal*, para el cual la educación representa un gasto.

Desde esta concepción, los fondos que deberían destinarse a educación se derivan al pago de los compromisos internacionales (deuda externa), se achica el Estado a través de la privatización de todas sus áreas y se impone el arancelamiento de los servicios. Desde la lógica del ajuste, se desregulan las relaciones laborales y económicas. En otras palabras, se privatizan y mercantilizan los derechos sociales, entre los cuales está el derecho a la educación⁶⁹.

Los procesos crecientes de privatización de la educación pública se dan a través de dos vías: una orientada al estímulo para la creación de instituciones educativas particulares, otra por la privatización de la escuela estatal⁷⁰. A continuación, se considera el impacto de la primera vía en la educación en la provincia del Chaco.

Educación privada no confesional

En primer lugar, debe señalarse que Chaco es una de las jurisdicciones con menor incidencia del sector privado en su sistema educativo provincial. Los datos oficiales indican que existen instituciones de educación privada, entre las confesionales (con subvención del Estado) y las privadas particulares (sin

69 El Estado impone la descentralización de la educación bajo la falacia de la “autonomía”, que en los hechos significó el desentendimiento del Estado en materia educativa, y en la práctica una anarquía en la escuela. Por otra parte, se centralizan más que nunca los aspectos relativos al diseño (elaboración de los Contenidos Básicos Comunes) y al control del sistema (Evaluación de la Calidad). Esta estrategia pone en evidencia la intención del gobierno de mantener el control social.

70 Las reformas estructurales, no sólo en el Estado nacional sino también en los estados provinciales, se realizaron en la mayoría de los casos a través de préstamos ofrecidos y otorgados por los organismos internacionales de crédito, los que, sobre la base del supuesto de impulsar la autonomía, buscaban transferir la administración del presupuesto y la contratación laboral a cada institución, con sistemas de premios y castigos por el rendimiento institucional medible en términos de “eficiencia”, “calidad”, etcétera.

subvención); 29 corresponden a EGB 1, 2, 3 y Polimodal, y se concentran mayoritariamente en Resistencia⁷¹.

Sin embargo, en 1991 se inició un proceso inédito de creación de escuelas de gestión privada, sobre todo de nivel primario y secundario. Este fenómeno se inscribió a escala nacional en el contexto del menemismo, marcado por una fuerte voluntad privatizadora que, según entendemos, tiene diferentes aspectos que conviene subrayar.

El primero, que el Estado neoliberal –que tiene sus raíces en la última dictadura (1976-1983)– alcanzó su máxima expresión durante el gobierno de Menem. Como en todo proceso de transformación, subyace en él una relación determinada entre clases (dominantes y populares). En este sentido, este proyecto construyó mecanismos de imposición y de control ideológico y social.

El segundo señala el hecho de que la educación privada con fines de lucro tomó fuerza en 1991 con la transformación educativa. Hasta el momento, en las escuelas privadas predominaban las de carácter confesional u organizadas al estilo de cooperativas fundadas sin fines de lucro.

El tercer aspecto se refiere a lo ideológico, en el sentido de *“falsa conciencia (falsificación o distorsión), pero también de justificación o legitimación de la realidad”*. La concepción privatista se instaló progresiva pero rápidamente en lo cultural –sobre todo en la clase media–, con el discurso de la eficiencia, la calidad, la rentabilidad, la disminución del gasto público y, con ello, el mito del ingreso en el Primer Mundo. Esto tuvo efectos directos en el ámbito de la educación, en donde la lógica del mercado se impuso también por vía del discurso que reemplazó la función pedagógica del director por la de gerenciamiento, la concepción de la educación como derecho social por la educación como servicio, la palabra alumno por beneficiario o cliente, el término proyecto educativo por el término oferta, etcétera.

En el ámbito provincial, este proceso se entrelazó con la crisis económica estructural. Entre 1983 y 1995 los gobiernos asumieron un rol de meros administradores. En ningún caso existió una planificación económica en el sentido de crecimiento del producto bruto provincial; de aquí la ausencia de

71 En realidad, los jardines maternos y de nivel inicial constituyen un verdadero antecedente de la educación privada en la provincia. Esto se vincula probablemente con la explosión de la matrícula y con la cantidad de egresados de la Carrera de Educación Inicial de la UNNE. Tanto es así que, a la carrera que tradicionalmente tenía una duración de dos años, y dado que la demanda de jardines era fundamentalmente maternal –vinculado esto con el porcentaje de empleados públicos de la provincia–, se agregó a la carrera un año más, optativo, orientado a maternal. Otro antecedente más inmediato lo constituyen las instituciones privadas orientadas a preparar alumnos para exámenes universitarios o secundarios.

un plan que contemplase el acompañamiento del crecimiento de la población con inversión en materia educativa. De allí en adelante, las administraciones provinciales tuvieron similares características, con el aditamento de la sumisión absoluta a las decisiones del gobierno nacional. Como saldo de esta política, aumentó en forma acelerada la deuda pública, los sistemas de salud y de educación colapsaron ante el abandono, se deterioraron notablemente los salarios y creció la pobreza.

La crisis financiera repercutió directamente en el poder adquisitivo de los trabajadores del Estado, entre ellos, el sector docente, que a través de sus organizaciones sindicales decidió tomar medidas de fuerza para modificar la situación salarial.

En 1991, la acción gremial —centrada en los reclamos salariales— se expresaba sobre todo a través de paros (como única modalidad de lucha), los cuales llegaron a extenderse de tal modo que afectaron notablemente la cantidad de días de clase establecidos por el calendario escolar. Esto, sumado a los elementos políticos e ideológicos antes mencionados, constituyó un motivo fundamental para que un pequeño sector de la clase media con cierto poder adquisitivo acompañara la política del gobierno nacional que alentaba la creación de escuelas privadas. A este sector se sumó un pequeño grupo del progresismo local, que vio en la escuela privada la posibilidad que —ante el deterioro creciente de la educación— sus hijos accedieran a una educación de mayor calidad. Un elemento importante —con connotaciones ideológicas— se agregó a las razones ya mencionadas: el auge de la tecnología, lo cual no constituyó, ni constituye, una prioridad en el diseño de las políticas de educación pública.

Así, la posibilidad de acceso a estudios de computación y de inglés constituyeron una oferta interesante para el sector antes mencionado. De hecho, la variación de la matrícula estaba en estrecha dependencia de ello, sobre todo si además de la enseñanza del inglés se ofrecía la posibilidad de acceder a exámenes internacionales. Aunque, según algunos directores de colegios privados, en realidad, la elección de la escuela privada por parte de los padres se vinculaba más con la posibilidad de mantener o elevar el status que con la propuesta pedagógica. Esto marcó, para los empresarios de la educación (sobre todo en el caso en que fueran docentes) así como para los maestros y profesores, una contradicción permanente entre la escuela como empresa y el proyecto educativo, debido, entre otras cosas, a la necesidad de mantener la matrícula para conservar la empresa, en un caso, y la necesidad de mantener la fuente de trabajo en el otro, sobre todo a partir de la declinación de la matrícula (1997-1998).

*Las escuelas chárter en San Luis*⁷²

El 10 de febrero de 1999 se firmó un convenio entre el Gobierno de la provincia de San Luis (Rodríguez Saá) y la Fundación Gobierno y Sociedad, de clara tendencia neoliberal, para implementar en la provincia de San Luis un sistema de escuelas chárter.

A pesar de las críticas, con un amplio financiamiento estatal, las escuelas se llegaron a implementar en San Luis. Sin embargo, el “experimento” no ha podido traspasar esas fronteras.

72 Se han consultado los siguientes documentos: Proyecto de ley de creación de Escuelas 2001; Convenio entre el Gobierno de la provincia de San Luis (Rodríguez Saá) y la Fundación Gobierno y Sociedad (Miguel Ángel Broda), Bs. As., 10 de febrero de 1999; decreto 2562/99, San Luis, 13 de agosto de 1999; Cuadernos Vía Libre, N° 1; El Decamerón, Año IV, N° 69, 5 de junio de 1999; nota elevada al Señor Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, donde se pide el estudio previo de tratamiento legislativo del Proyecto de Ley de Creación de Escuelas 2001 en la provincia de San Luis, por parte de la Asociación del Magisterio Provincial Puntano y Afines, 8 de mayo de 1999, “Rechazo a cualquier forma de privatización del sistema educativo (chárter, voucher, 2001, etc.)”, Petitorio Fundación Auyero, 25 de septiembre de 1999; Carta de la Coordinadora de Padres a la Fórmula presidencial De la Rúa-Álvarez, solicitando aclaración frente a la contradicción de que los legisladores de la Alianza se oponen a las escuelas 2001, mientras que el evaluador, Tedesco, aparece entre los candidatos para Ministro de Educación (30 de agosto de 1999); artículos de diarios; convocatorias a asambleas, reuniones, debates, panfletos.